

규제개혁의 현황과 전망

—규제일몰제 확대방안과 규제(비용)총량제 도입방안을 중심으로—

Current Status and Prospects of Regulatory Reform

—Focused on Schemes for Expansion of Sunseting Regulation and
Introduction of One-in One-out Rule—

강 현 철*

Kang, Hyun-Cheol

목 차

- | | |
|---------------------|---------------|
| I. 서론 | IV. 규제(비용)총량제 |
| II. 행정규제의 개념과 기본원칙 | V. 한계와 전망 |
| III. 규제일몰제 확대도입의 방안 | |

최근 규제개혁과 관련하여 규제(비용)총량제의 도입이 논의되고 있다. 이러한 논의에 대하여 우리나라 규제개혁의 방향성과 행정규제기본법(이하 “기본법”이라 한다)의 개정 방향 등의 관점에서 관련 논의를 진행하고자 한다. 먼저, 행정규제의 개념적 논의를 바탕으로 행정규제의 기본원칙에 관하여 살펴보았다. 행정규제의 개념은 원칙적으로 기본법의 정의에 따르도록 하고, 기본원칙은 규제법정주의를 기초로 하여 기본권의 본질적 내용 침해금지의 원칙과 비례의 원칙은 물론 국가와 지방자치단체의 책무에 관하여 살펴보았다. 이러한 논의를 바탕으로 규제일몰제와 규제(비용)총량제에 관하여 그 적정성과 타당성에 관하여 살펴보려고 하였다.

규제일몰제는 규제의 존속기한을 미리 정해 놓는 제도로서 자발적인 규제개혁의 유도는 물론 행정의 책임성과 신뢰성을 제고하여 효율적인 정부를 구현하고자 하는 방안이다. 이 제도는 기본법에서 규제의 존속기한 명시(제8조)에 관한 규율을 통하여 도입된 것이다. 규제일몰제는 규제담당자의 적극적 규제대응을 위한 제도라는 점에서 의의를 가지지만,

투고일 : 2014. 8. 31. / 심사의뢰일 : 2014. 10. 1. / 게재확정일 : 2014. 10. 13.

* 한국법제연구원 연구위원

Research Fellow, Korea Legislation Research Institution

평가에 따른 비용과 시간에 비하여 효과에 의문이 있는 제도적 기반을 가지는 것이 사실이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 ‘원칙 일몰, 예외 연장’의 원칙을 바탕으로 규제일몰제의 실효성을 담보하도록 하였으며, 모든 규제에 규제일몰제를 적용하는 것이 아니라 적용 가능한 영역을 명확히하여 제도의 실효성을 높일 수 있는 방안을 제시하였다.

규제(비용)총량제는 제도의 모국인 영국의 제도적 내용을 운영과정 등을 참고하여 살펴 보았으며, 이를 기초로 제도화의 방안을 모색하였다. 규제(비용)총량제는 영국의 One-In, One-Out (OIOO)를 번역한 용어로서 ‘선 규제철폐, 후 규제신설’의 규제개혁 방향을 제도화한 것이다. 이러한 점을 고려하여 규제(비용)총량제가 적용되는 규제영역과 적용되지 않는 규제영역을 구분하고 관련 사항에 대하여 비용적 관점의 규제총량을 신설하여 적용하고 있음을 파악할 수 있었다. 이를 기초로 우리나라의 제도적 도입방안을 살펴보고자 하였다. 제도도입에 대하여 논의된 기본법의 개정방향에 관한 사항은 물론 도입에 따른 문제점 등도 함께 검토하여 제도정착을 위한 기반구축에 필요한 사항을 검토하였다.

[주제어] 규제개혁, 규제일몰제, 규제(비용)총량제(One-in One-out Rule), 행정규제, 행정규제기본법

I. 서 론

최근 박근혜 대통령의 2014년 신년기자회견에서 규제개혁의 일환으로 규제총량제를 실시할 것을 밝힌 바 있다. 하지만 규제총량제의 개념은 규제전문가에게조차 생소한 개념으로 그 정확한 의미를 파악하는 것이 필요한 실정이다. 규제총량제는 최근 영국의 규제개혁의 일환으로 활용되는 One-In, One-Out rule의 번역어이다. 즉, 하나의 규제가 신설될 경우 기존의 규제 하나를 폐지하도록 하는 것을 그 내용으로 하고 있는 것이다. 이것은 기존의 규제개혁을 위한 새로운 제도적 접근이 아니라 보완적 수단으로 활용하기 위한 장치이다. 따라서 그 구체적인 내용은 무엇이며, 어떻게 제도적 접근을 하는 것이 필요할 것인가를 살펴보는 것이 필요할 것이다.

최근 행정규제기본법 개정방향¹⁾은 ① 국민의 생명·안전 보호를 위한 규제 강화, ② 규제의 투명성 제고(고시 등 행정규칙의 행정예고제 도입과 법제처장 의견수렴, 규제 등록 강화, 기술영향분석의 법정화, 중요규제 판단기준의 법정화, 규제정보 신속 제공 및 국민 등의 규제개선 의견수렴 강화), ③ 규제의 품질제고(원칙허용·예외금지 방식의 규제 우선적용, 규제일몰제의 실효성 도모), ④ 규제의 통합적·탄력적 관리·운영(규제

1) 이세정, 행정규제기본법 개정을 위한 연구, 국무조정실 용역보고서, 2014 참조.

비용총량제 도입, 연관규제의 통합관리, 규제의 탄력적 적용, 규제의 차등적용), ⑤ 규제의 적절성 및 실효성 사후평가, ⑥ 전문위원회 설치 근거 및 비용분석·검증 지원방안 마련, ⑦ 규제제도 개선 제안 도입, ⑧ 지방자치단체의 규제정비 관리 강화 등이 논의되고 있다.

이러한 개정논의 중에서 가장 중요한 부분을 차지하고 있고, 규제개혁을 위한 실질적 성과를 담보할 수 있는 규제일몰제 확대도입에 관한 사항과 규제(비용)총량제의 제도적 방안에 대한 평가와 전망에 관하여 검토해 보고자 한다. 즉, 규제개혁을 위한 다양한 시도가 우리 사회에서 제대로 정착되지 못하고 있는 실정과 더불어 제도적 정착을 위한 기반구축을 위하여 필요한 것은 무엇인지 등에 대하여 함께 살펴보고자 하는 것이다.

Ⅱ. 행정규제의 개념과 기본원칙

1. 행정규제의 개념

규제의 일반적 개념은 매우 다의적으로 쓰이고 있는 것이 현실이다. 실질적으로 규제는 ‘regulation’의 번역어로 쓰이고 있으나, 그 적용의 범위와 대상 등에 있어서 많은 차이를 보이고 있는 것이 사실이다.²⁾ 이 논문에서는 규제개념에 관한 논의는 논외로 하고, 행정규제기본법에서 행정규제 또는 정부규제의 개념으로 정형화된 개념만을 규제의 개념으로 정의하고자 한다. 이것은 규제개혁을 위한 범위와 대상을 명확히 하고 구체적인 제도개선의 대안을 함께 제시하고자 하는 것이다.

하지만, 행정규제기본법에서 정의하는 행정규제(Administrative Regulation) 또는 정부규제(government regulation)란 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항”으로 정의하고 있고(제2조 제1항 제1호), 규제의 구체적인 범위를 대통령령으로 정하도록 한 같은 법 제2조 제2항에 따라 같은 법 시행령 제2조 제1항에서 구체적으로 정의하고 있다. 구체적인 예를 살펴보면, ①

2) 규제의 개념에 관한 논의는 이혁우, “규제의 개념에 관한 소고”, 행정논총 제47권 제3호, 서울대학교 행정대학원, 2009, 335-358쪽 참조.

행정기관이 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항, ② 행정의무이행을 위한 행정처분 또는 감독에 관한 사항, ③ 일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 사항, ④ 그 밖에 사실행위를 포함하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위 등으로 하고 있다. 행정규제의 방법은 법령과 행정규칙, 조례·규칙 등 행정청이 발하는 모든 입법사항이 그 대상이 되는 것으로 하고 있다.

즉, 행정규제는 행정법학에서 말하는 ‘침익적 행정작용’의 전부를 의미하지만, 행정지도, 보조금지급 등 ‘비권력적 작용’에 의한 규제는 포함하지 아니한다. 따라서 「행정규제기본법」상 행정규제는 기업에 대한 행정규제보다는 넓은 일반적 행정규제의 개념에 입각하고 있다.³⁾ 하지만, 현행법상 행정규제에 관하여 정의하고 있는 또 다른 법률인 기업 활동 규제완화에 관한 특별조치법에서는 행정규제를 “국가, 지방자치단체 또는 법령에 따라 행정권한을 행사하거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 개인이 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 기업 활동에 직접적 또는 간접적으로 개입하는 것”으로 정의하고 있다.⁴⁾

2. 행정규제의 기본원칙

2.1 규제법정주의

행정규제기본법 제4조 제1항에서는 “규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.”라고 규정하여 규제법정주의를 선언하고 있다. 앞서 본 바와 같이 ‘행정규제’를 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나

3) 홍준형, 행정법총론, 한울아카데미, 2001, 585쪽 참조. 이와 같이 행정규제기본법이 행정규제의 개념을 침익적 행정작용만으로 제한하는 것에 대하여는 다양한 비판이 제기된 바 있다.

4) 행정규제의 개념을 국부적으로 한정하지 않고 널리 사실행위도 포함할 수 있고 국가 또는 지방자치단체 이외의 공무수행자의 규제 작용도 행정규제로 관념한다는 점에서 매우 광범위하며 규제개혁의 문제의식에 비추어 오히려 현실적이다. 김유환, “행정규제기본법의 입법내용의 개요-분석과 평가”, 고시계 제42권 제9호, 1997.10, 109쪽; 이외에도 “바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것”(최병선, 정부규제론, 법문사, 2013, 18쪽.), “사기업의 경영이나 국민생활에 어떤 식으로든 영향을 미치는 정부활동”(정용덕, “자유시장경제와 정부규제: 연구문제의 선정”, 한국행정학보 제18권 제2호, 한국행정학회, 1983, 597쪽 이하 참조), “국가나 지방자치단체가 기업·국민의 활동에 대해서 특정의 정책목적을 위하여 관여·개입하는 것”(第2次臨時行政改革推進委員會, 公的規制の緩和等に關する答申, 1988. 12. 1.) 등 다양한 개념에 관한 논의가 있다.

조례·규칙에 규정되는 사항”으로 이해하는 이상 행정규제가 법률에 근거하여야 한다는 것은 법치행정의 원리의 한 요구인 ‘법률유보’의 원칙에 따른 당연한 결과라 할 수 있고, 이 규정은 법치행정의 원리를 선언적으로 확인하고 있다. 행정규제의 내용이 구체적이고 명확하여야 한다는 것 또한 법률유보의 원칙으로부터 나오는 제약이라 할 수 있다.⁵⁾ 다만, 같은 법 제4조 제2항 단서에서는 “법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다.”라고 규정하여 고시 등 행정규칙에 의한 법률유보원칙의 적용예외를 정하고 있다.

규제법정주의의 규범적 의미는 ① 소극적 측면에서 실제로 행정규제를 담당하는 행정청에 대해 법률에 근거하지 않고는 행정규제를 할 수 없도록 하는 금지명령으로서의 구속력을 가지고, ② 적극적 측면에서 입법권자에 대해서도 행정규제의 근거가 되는 법률을 제·개정할 때에는 내용을 구체적이고 명확하게 규정하도록 요구하고 있다.⁶⁾

2.2 규제의 원칙

행정규제기본법 제5조 제1항에서는 “국가나 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다.”라고 규정하고 같은 조 제3항에서는 “국가나 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다.”라고 규정하여 헌법이 부과한 기본권 제한의 한계인 본질적 내용의 불가침 원칙과 비례의 원칙을 명시하고 있다.⁷⁾

그리고 같은 조 제2항에서는 “국가나 지방자치단체가 규제를 정할 때에는 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 실효성이 있는 규제가 되도록 하여야 한다.”라고 규정하여 소위 ‘사회적 규제’(social regulation)를 행해야 할 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다.⁸⁾

5) 홍준형, 앞의 책, 586쪽 참조.

6) 홍준형, 위의 책, 586-587쪽 참조.

7) 홍준형, 위의 책, 589쪽 참조.

8) 홍준형, 위의 책, 589쪽 참조.

2.3 규제개혁의 추진체계

행정규제기본법은 종전의 행정규제및민원사무처리기본법상 규제심사제에서 한층 더 나아가 규제개혁위원회라는 민관합동기구를 설치, 이를 통하여 규제정비종합계획에 의한 체계적인 규제정비작업을 추진하도록 하고 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)제도와 규제일몰제 등을 도입하여 본격적이고 과학적인 규제심사 및 정비제도를 구축하였다.⁹⁾

행정규제기본법에 의한 규제개혁의 추진체제는 ① 규제의 효과적인 관리와 투명성의 확보를 위하여 규제개혁위원회에 모든 규제를 등록하도록 하고 그 목록을 공표하도록 하였고(제6조), ② 규제심사 및 정비의 추진기구로서 규제개혁위원회를 설치하여 그 지위와 권한을 확보하였으며(제24조), ③ 규제의 신설·강화의 경우 규제영향분석을 의무화하고(제7조) 규제일몰제를 도입하였고(제8조), ④ 기존 규제를 정비하기 위하여 기존규제 심사(제18조) 및 규제정비종합계획(제20조·제21조), 행정기관에 의한 자체정비(제19조), 국민에 의한 의견 제출(제17조)을 통해 체계적으로 규제정비를 추진하도록 하였으며, ⑤ 규제개혁의 실효성을 확보하기 위하여 규제개혁의 추진상황을 정기적·사후적으로 점검·평가(제34조)하도록 함으로써 규제개혁의 사후관리를 위한 제도적 수단을 강구했다는 점에 특징이 있다.¹⁰⁾

이러한 규제개혁에 관한 정책적 논의는 OECD 규제개혁을 위한 발전의 3단계에 비추어 보면 양적 축소 위주의 1단계인 규제완화에서 제2단계인 규제품질개선이 진행 중이며, 제3단계인 ‘규제의 관리’가 시작되어 제2단계와 제3단계가 동시에 진행되고 있는 것으로 평가되고 있다.¹¹⁾ 즉, 1998년 행정규제기본법 제정 이후 급속하게 진행된 사회적·경제적 변화에 따라 규제 환경이 크게 변화하여 규제완화, 규제의 품질 제고에서 더 나아가 규제의 통합적·탄력적 관리·운영이 요구되고 있다. 또한 국민의 생명·안전 보호를 위한 규제의 강화 필요성이 제기되고 있으며, 관(官) 주도 규제개혁에서 벗어나 국민이나 기업 등에게 규제정보를 신속하고 원활하게 제공하며, 이들로부터 다양한 의견을 적극적으로 수렴·반영하는 등 민관 협력에 따른 규제개혁이 요구되고 있다.¹²⁾ 이러한 점에서 규제개혁을 위한 대표적인 논의인 규제일몰제의 확대적용의 방향과

9) 홍준형, 위의 책, 590쪽 참조.

10) 홍준형, 위의 책, 590쪽 참조.

11) 이세정, 앞의 보고서, 59쪽.

12) 이세정, 위의 보고서, 63쪽.

규제총량제의 도입논의에 관한 구체적인 내용과 입법화 방안 등에 대하여 검토하고자 한다.

Ⅲ. 규제일몰제 확대도입의 방안

1. 개념

규제일몰제는 본래 일몰입법(sunset law)이라는 포괄적 규범과 정책에 관한 평가 중 규제부분만을 다루는 제도로써 국민의 권리를 제한하거나 국민에게 의무를 부과하는 규제의 존속기한을 미리 정해 놓는 제도를 말한다. 이 제도는 행정규제에 있어서 기존 규제는 존속하면서 신규규제만이 지속적으로 증가하여 규제포화 현상이 발생하는 것을 방지하고자 하는 것을 목적으로 하고 있다.

이러한 규제일몰제는 행정기관의 자발적인 규제개혁을 유도하고 행정의 책임성과 신뢰성을 제고함으로써 효율적인 정부를 구현하고자 하는 것이다. 이와 더불어 본질적으로 규제완화에 기여하고, 이를 통한 예산 등 정부운영의 효율성을 제고하고자 하는 것이다. 하지만, 제도의 시행 결과를 살펴보면, 규제일몰제를 통한 규제폐지의 정도가 미비한 반면에 심사와 평가는 과중되는 결과를 초래하고 있어서 그 실효성에 의문이 제기되고 있는 실정이다.

2. 연혁

우리나라는 행정규제기본법 제정을 통하여 규제의 존속기한을 설정하도록 의무화하는 규제일몰제를 제도화하였다. 다만, 모든 행정규제가 아니라 정부입법 중 신설·강화된 규제에 대하여 존속기한 경과 시 자동 폐지되는 방식만을 제한적으로 인정하는 방식이었다. 규제일몰을 적용하는 기간은 최대 5년을 초과할 수 없도록 하고, 연장의 경우 규제개혁위원회의 심사를 받도록 하였다.

하지만, 이러한 규제일몰제의 시행에도 불구하고 2009년까지 등록규제의 1% 수준인 100여 건의 규제만이 일몰제도가 적용되는 등 그 실효성에 의문이 제기되었다. 이에 이명박 정부 출범 이후 국가경쟁력강화위원회는 규제일몰제의 확대도입방안을 발표하

여 모든 규제에 대하여 일몰 제도를 적용하고 효력상실형 일몰과 별도로 재검토행 일몰 제도도 함께 운영하도록 하였다. 또한, 규제일몰기한을 3년으로 하고 규제일몰제의 심사와 평가를 위한 세부기준과 절차를 마련하였다. 그 결과 개선 1단계로 28개 부처 ‘경제적 규제’ 총 2,814건 중 558건(26%)에 대해 일몰을 설정하고 관보에 고시하였다.¹³⁾ 이후에도 훈령·예규 등 행정규칙에 대해서도 규제일몰제를 도입하여 행정규칙 발령 후 오래도록 방치되어 현실에 맞지 않거나 존재 여부가 불확실한 행정규칙의 효력을 상실하도록 하였다.

하지만 여전히 행정규제기본법상 규제일몰제는 신설·강화되는 규제에 한정되어 기존 규제에 관하여는 적용되지 않는다는 점과 신설·강화 규제도 일몰제도의 적용이 미흡한 수준임은 통계에서도 확인될 수 있다. 특히, 법령상의 규제일몰제 적용보다는 훈령·예규 등 행정규칙에 적용이 집중되는 현상도 나타나고 있다. 또한 정부입법에 한정되어 적용되므로 의원입법은 적용대상에는 제외되어 최근 증가되고 있는 의원입법을 통한 규제의 신설·강화에 관하여는 심사·평가가 이루어지지 않는 점 역시 문제점으로 지적되고 있다.

3. 규제일몰제의 특징과 한계

규제일몰제는 규제에 유효기간을 설정하는 것으로 규제폐지에의 위협을 암시함으로써 재시행을 위한 적극적 평가와 부처의 적극적 행동을 유발한다는 특징이 있다. 즉, 규제담당자의 소극적 대응을 적극적 대응으로 전환하는 효과를 가져 오는 특징이 있다. 이와 더불어 규제일몰제는 규제 효율성과 효과성에 관한 재검토와 평가를 의무화하는 도구이다. 즉, 잠정적이고 일시적인 평가가 아니라 정기적·강제적·획일적인 평가를 통하여 규제의 체계성을 구축하는 특징이 있다. 또한, 규제일몰제는 단순한 규제 숫자를 줄이는 것이 아니라 규제를 일정한 기준에 따라 공정하게 재검토하는 것을 목적으로 하는 것으로 규제폐지보다는 규제합리화에 정책적 목표를 두고 있다고 할 것이다.

이러한 특징에 따라 규제일몰제는 궁극적으로 규제의 간소화, 시장에 대한 국가적 영향의 감소, 행정의 책임성 증대 및 탈관료주의화의 목표와 밀접한 연관을 가지고 있는

13) 558건 중 효력상실형은 14건(2.5%), 재검토행은 544건(97.5%)로 고시되었다. 이후 2단계(2010년) 규제 일몰제 확대추진으로 1,044건 대상 중 효력상실형은 66건(6.3%), 재검토행은 978건(93.7%)로 일몰설정 이 되었다(규제개혁위원회, 2012 규제개혁백서, 700쪽 참조.)

제도이다.¹⁴⁾ 규제일몰제는 규제기관과 각종 규제에 대해 강력한 행위강제 수단으로 작용하므로 종전의 규제완화수단보다는 규제완화의 방법으로 효용성이 있는 제도적 장치이다. 이와 더불어 사전적으로 규제적 요소를 포함하고 있는 법령이나 불필요하고 시대착오적 법령이나 규제의 양산을 포기하는 효과로 현존하는 법규범의 간소화 또는 단순화에도 기여하는 효과가 있는 제도이다. 심사와 평가의 강제를 통하여 규제나 법령의 목표달성도·필요성 등의 유용성에 관한 재검토가 심도 있게 이루어져 규제와 법령의 질적 수준을 제고하여 좋은 입법을 위한 유용한 제도이기도 하다.

규제일몰제에 따른 심사와 평가의 제도화는 행정기관의 책임성을 높이는 효과가 발생한다. 심사와 평가는 필연적으로 책임성·투명성·공개성의 원칙이 적용될 것이며, 이러한 평가에 따른 책임 역시 평가대상자에게 적용된다는 점에서 행정기관 스스로 규제에 대한 책임성을 높이는 활동을 할 것이기 때문이다. 이러한 책임성의 증대는 당연히게도 정책과 사업 등 비효율적인 행정청의 활동을 최소화하도록 할 것이며, 관료주의적 타성에서 벗어날 수 있는 계기가 될 수도 있을 것이다. 이러한 책임성의 증대와 관료주의적 타성의 최소화는 예산과 조직운영의 효율성이라는 부수적인 효과 역시 동반하게 될 것이다.

이상과 같은 특징과 장점에도 불구하고 규제일몰제는 실질적으로 폐지되는 규제를 통한 규제개혁의 효과보다는 규제심사와 평가를 위한 제도적 장치를 마련하는 것에 많은 비용과 시간을 소비하는 것으로 매우 비효율적이라는 비판을 받고 있다. 실질적으로 규제일몰을 통하여 다양한 규제가 폐지되기보다는 필요최소한의 범위에서만 형식적으로 폐지되고 대부분의 규제는 존속되거나 연장되는 효과를 인정함으로써 규제일몰을 위하여 시행된 심사와 평가의 비용이 과도하게 지출되는 것에 비하여 폐지된 규제의 효과는 미비하다는 점에서 편익보다는 과도한 비용이 소요되는 제도라는 한계를 나타내고 있다. 이러한 점을 극복하기 위하여 심사와 평가를 간소화하는 경우에는 형식적인 심사와 평가로 인하여 규제폐지의 효과 역시 형식적으로 이루어질 수 있다는 한계를 가진다. 이것은 규제는 지속적으로 행사할 것을 예정하고 입법으로 제도화한 것이라는 점에서 그 폐지의 당위성을 입증하는 것에 많은 어려움이 있다는 한계를 가지고 있기 때문일 것이다.

즉, 일몰제 또는 검토조항은 행정부와 의회로 하여금 특별한 규제의 필요성을 새로이 조망하게 한다는 장점이 있다. 이를 모든 신설 규제에 체계적으로 도입한다면 규제의

14) 박영도, 규제일몰제 확대도입에 따른 법제개선방안, 한국법제연구원, 2011, 33쪽.

정기적인 심사를 확보하고 더 이상 필요가 없게 된 조항을 제거하거나 합리화할 수 있는 기회를 보장할 것이다. 반면 일몰제 또는 검토조항의 광범위한 사용으로 인한 단점으로는 입법 상 시간의 의미에서 매우 비용이 소요된다는 점이다. 비록 일몰제 또는 검토조항의 소기의 목적을 달성을 위해서는 심사에 충분한 시간을 할애하는 것은 최선의 방법이지만, 규제의 전체를 단순히 소멸시키고 그것을 다시 제정하는 것은 매우 비실용적이라고 생각한다. 나아가 입법시간의 압력과 병행하여 일몰조항의 오용은 진보의 장애가 될 수도 있다. 또 다른 단점으로는, 특정한 여건에서 일몰조항은 불확실성을 증대하고 투자환경이나 규제로 인해 보호를 받는 개인의 신뢰에 역효과를 가져올 수 있다. 이는 새로운 시설이나 설비의 투자가 요구되거나 개인이나 기업의 권리와 관련된 규제일 경우에 특히 그러하다. 해당 규제의 경과를 검토한 기록이 규제의 개선과 그로 인한 부담의 경감을 가져올지라도, 이 요소는 여전히 존재한다. 이러한 이유로 일몰제 또는 검토조항의 광범한 사용이나 기본적 권리와 같은 특정영역에서의 사용은 적절하지 않다. 다만, 일몰제 또는 검토조항이 적합하다고 판단되는 일정한 규제분야는 사례별로 확정하는 것이 가능하다. 즉, ① 예방적 조치로 위기에 대응하기 위해 단기적인 관점에서 설정된 규제, ② 예방적 동기에서 비롯된 일반적인 규제로서, 사후의 과학적 검증을 거쳐 장래에 개정될 소지가 있는 규제, ③ 기술이나 시장여건에 따라 급속히 발전되는 분야에 관한 규제, ④ 입법적 실험프로젝트, ⑤ 시민이나 기업의 권리와 배치되는 규제 등은 일몰제 또는 검토조항이 적합하다고 할 것이다.¹⁵⁾

4. 규제일몰제 개선 방안

현행 행정규제기본법에서는 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 중앙행정기관의 장의 판단에 따라 존속기한 또는 재검토키한을 설정할 수 있도록 하고 있다. 이것은 다수의 부처에서 대부분의 경우 재검토키한을 설정하고 자동적으로 기한이 연장되도록 운영함으로써 규제 일몰제의 취지가 몰각되고 있는바, 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 원칙적으로 존속기한을 설정하도록 하여 그 기간이 경과하기 전에 규제의 존치·폐지 여부를 검토하도록 하고, 예외적으로 일정기간마다 규제의 시행상황에 관한 점검결과에 따라 폐지 또는 완화 등의 조치를 할 필요성이 인정되는 규제의 경우에만 재검토키한을 설정하도록 하여 규제 일몰제의 실효성을 도모하여야 할 것이다.

15) 박영도, 위의 보고서, 각주 29) 참조.

또한 현행 행정규제기본법에서는 존속기한, 재검토키한을 불문하고 일몰 기간을 원칙적으로 5년으로 하고 있는데, 재검토키한의 경우 그 기간을 장기간으로 설정하면 해당 규제를 둘러싼 사회적·경제적 변화에 시의 적절하게 대응하거나 규제실패를 신속하게 해결하기 어려워 일몰을 설정하는 실익이 줄어들는바, 존속기한은 5년, 재검토키한은 3년 등으로 구분하여 규율하는 것이 필요할 것이다.

그 밖에 현행 행정규제기본법에서는 규제의 존속기한 또는 재검토키한을 ‘연장할 필요가 있는 경우’에는 중앙행정기관의 장이 그 규제의 존속기한 또는 재검토키한의 6개월 전까지 규제개혁위원회에 심사를 요청하도록 했는데, 규제의 존속기한 또는 재검토키한의 연장에 신중을 기하기 위하여 ‘불가피한 사유가 있는 경우’에 한정하여 심사를 요청하도록 하는 것이 보다 적절한 방안이 될 수 있을 것이다.

IV. 규제(비용)총량제

1. 개념

현재 우리나라에서 규제(비용)총량제로 지칭되는 것은 영국의 One-In, One-Out(OIOO) rule을 번역한 용어이다. 영국의 OIOO rule 도입은 영국정부의 규제개혁 어젠다에 따라 진행된 것이며, 규제감축과 간소화를 위한 조치의 일환으로 도입되었다.¹⁶⁾ 본질적으로 “선 규제철폐, 후 규제신설”의 원칙을 관철하고자 하는 것이다. 즉, 새로운 법령이나 위임입법이 기업이나 시민사회조직에 비용을 부과하는 경우에는 이와 동일한 가치를 가지는 현존규제의 철폐를 확인한 이후에만 제안할 수 있다는 입법적 원칙을 제시하고 있는 것이다.

영국에서는 모든 신규규제의 도입에 영향분석을 하고, 이를 규제정책위원회(RPC)에 제출해서 그 타당성을 인정받아야 한다. 규제정책위원회의 심사결과는 규제완화소위원회에 안건으로 제출되는데 규제완화소위원회는 OIOO에 입각해 신규규제에 대한 심사를 수행하도록 하고 있다. OIOO가 적용되는 규제는 모든 정부부처와 정부부처 소속기관이

16) 규제총량제에 관한 기초연구자료는 영국정부의 관련 보고서인 “One-in, One-out: Statement of New Regulation-DWP”(2011.09)와 “One-in, Two-out: Statement of New Regulation”(2013.07)를 참고하였음.

관리하는 기업과 시민사회에 비용이나 편익을 초래하는 모든 조치이다. 다만 EU규정들, 국제규범들, 재정위기를 해결하기 위한 재정조치, 시민사회 위기에 대응하기 위한 조치 (Civil Contingencies Act 2004), 왕실에 대한 내용, 12개월 미만으로 적용되는 규정, 자동일몰이 규정된 규정, 수수료, 비용보전차원에서 부과되는 부담금, 정부계약, 법원의 판결, 환경세 등에 대해서는 적용이 제외된다.

구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다: ① 기업이나 시민사회조직에 영향을 미치는 모든 신규규제(INs)에 대해, ② 각 부처는 이들이 초래하는 순비용(net cost)을 확인하고 그와 동등한 부담을 초래하고 있는 기존규제를 제거해야 하며, ③ 그 내용을 규제완화소 위원회에 의해 확인받아야 한다. ④ 각 부처는 기존규제 중 폐지할 규제(OUTs)에 대해서는 가능한 빨리 이를 실시할 것이라는 내용을 포함한 계획을 제출해야 한다. 따라서 각 부처가 자신이 원하는 규제를 원활히 도입하기 위해서는 규제형성과정에서 기존규제 중 개혁대상 규제를 미리 확인해야 한다. 이런 과정을 통해 최종적으로 새로운 규제의 도입에도 불구하고 사회전체로는 비용부담의 증가가 없거나 오히려 완화된 상태가 실현 될 것을 예정하고 있는 제도이다.

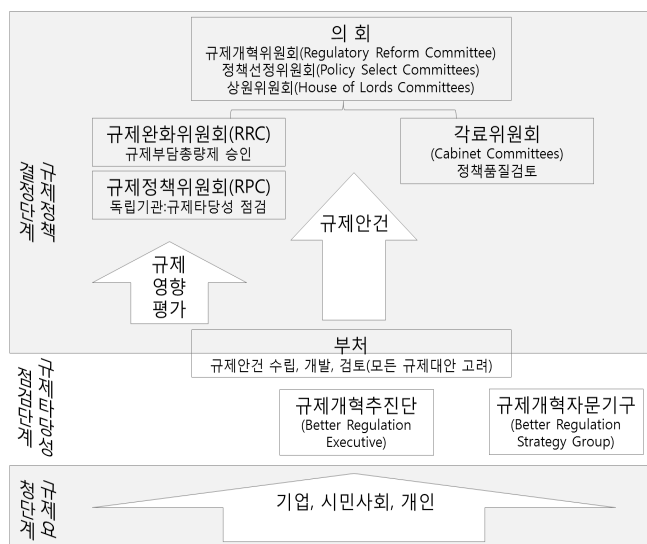
영국정부는 “OIOO : 신규규제보고서(One-in, One-out: Statement of New Regulation)”를 6개월마다 발표한다. 이렇게 발표된 보고서를 통해 해당 기간 동안 각 부처들이 규제개선을 위해 얼마나 많은 노력을 했는지가 파악된다. 또한 각 부처가 적극적으로 기존규제의 개선에 나설 수 있도록 유도하게 된다. 이러한 보고서를 살펴보면, 각 부처별로 일정 정도의 규제비용변화를 구체적으로 제시하고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과 OIOO는 2013년부터 OITO(One-in, Two-Out)으로 변화하고 있는 모습을 보이고 있다. OIOO는 기존규제를 간소화 또는 폐지하고 신규규제의 생성을 최소화함으로써 신규규제 총량을 감축하거나, 신규규제의 품질을 개선하고 규제적용을 합리화하기 위한 것이다. OIOO를 실현하기 위하여는 모든 부처가 신규규제에 대한 비용부담을 측정하여야 하는 것은 물론 신규규제가 초래하는 순비용의 타당성을 인정받아야 한다. 이와 더불어 신규규제가 초래하는 비용부담과 동일한 정도의 기존규제 폐지 또는 개선 조치를 행하여야 한다. 이러한 조치와 함께 신규규제는 반드시 일몰규정을 적용하도록 하고 있다.

이렇게 규제(비용)총량제를 운영한 성과로 영국정부는 크게 다섯 가지를 제시하고 있다.¹⁷⁾ 첫째 각 부처의 규제관리문화가 좀 더 적극적이고 시민 친화적으로 개선되었다

17) 이혁우, 영국의 규제비용총량제가 한국의 규제개혁체제에 주는 시사점, 전국경제인연합회 보고서, 2013, 16쪽.

는 것, 둘째 기업에 대한 규제부담의 총량이 이전보다 균형성을 갖게 되었고 셋째, 기존규제의 개선(OUT)이 의미 있게 증가했고, 넷째, 규제대안의 활용이 증가했으며, 다섯째, 규제정책위원회에 의해 “목적에 부합하지 않음(not fit for purpose)”으로 평가된 규제가 44%에서 31%로 줄었다는 것이다.

〈그림 1〉 영국의 규제형성체계 흐름도



2. 우리나라에의 도입필요성

2.1 도입방향

현재 규제개혁의 일환으로 규제개혁위원회는 신설·상화 규제에 대한 심사만을 온전한 권한으로 수행하고 있다. 실질적으로 신설·강화규제 심사는 매년 신설·강화되는 규제안의 개선 혹은 철회권고를 받고 있으며, 이 권고에 따라 각 부처에서는 수정·보완을 통하여 입법조치를 하고 있는 실정이다. 기존규제의 경우에는 다양한 부처가 참여하여 수행하는 방식으로 이루어져 실효성 있는 성과를 가져오지 못하고 있는 실정이다.

이것은 규제개혁의 제도적 특성은 잘 반영되어 운영되고 있으나 그 실재를 보면 규제개혁이 유기적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 신설·강화규제에 대한 규제심사

와 규제영향분석은 규제개혁위원회의 물적·양적 자원의 한계로 인해 중요규제에 대해서만 이루어지고 있고, 그 외에 대해서는 각 규제생성부처의 자체규제심사위원회로 권한을 위임하고 있다. 자체규제심사위원회가 규제개혁위원회에서 기대하는 것만큼 신설규제의 합리성을 검토하지 못하는 실정에서 이런 체계를 유지하는 것은 상당수의 규제에 대한 심사유예를 부여하는 결과를 초래하고 있다. 또한 규제심사의 대상이 되는 규제영향분석은 비용과 편익에 대한 분석이 미비하거나 규제의 필요성에 대한 실증적 논증이 부족한 상태에서 제출 되는 등 제도운영상에 흠결이 상당한 상태이기도 하다.

이러한 점을 보완하는 수단으로서 규제(비용)총량제는 하나의 아이디어를 제공하고 있는 것은 사실이다. 이러한 규제(비용)총량제를 도입하기 위한 전제조건으로는 현행 규제영향분석의 틀 안에 포함하는 방식으로 제도화의 과정을 거칠 경우 추가적인 제도적 보완 없이 규제영향분석 지침의 보완으로 제도화할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 규제가 초래할 사회적 비용이 명확하게 계산될 수 있어야 하며, 이것은 제도화를 위한 출발점에 해당하는 것이라 할 것이다. 이와 더불어 신설·강화규제와 기존규제에 관한 규제관리체계의 일원화를 제도화할 수 있는 장점 역시 가지고 있다. 또한 사회적 비용계산 등을 위하여 시민사회는 물론 기업 등 이해당사자가 적극적으로 참여하여 의견교환을 할 수 있다는 점에서 규제투명성을 보장할 수 있는 장치이기도 하다. 부처의 입장에서든 기존규제와 신설·강화규제 간의 관련성으로 신설 정책과 법령을 추진하기 위하여 보다 적극적으로 기존규제 개선을 위한 활동을 자율적으로 전개할 수 있을 것이다.

2.2 제도 도입의 구체적 내용¹⁸⁾

현행 행정규제기본법상 규제등록제를 바탕으로 규제개혁위원회의 규제 신설·강화 심사절차나 규제정비 종합계획에 따라 규제를 관리해오고 있기는 하나 지속적으로 가중되는 규제부담의 양적·질적 증가를 통제하는 데에는 한계가 있다.

이에 따라 규제비용총량제를 도입하여 중앙행정기관의 장에게 소관 규제비용의 총량을 일정 수준 이하로 관리할 의무를 부담시키고, 규제의 신설·강화 시 규제비용에 상응하는 기존 규제를 비용 또는 등급을 기준으로 정비하도록 함으로써 규제부담의 양적·질적 증가를 통제하도록 하는 것이 필요하다. 다만, 규제의 특성상 모든 규제에 대하여 규제비용총량제를 적용하는 것은 곤란하므로 ① 국가적 위기상황에 긴급히 대처하기

18) 이세정, 앞의 보고서, 89쪽 이하 참조.

위한 규제, ② 조약이나 국제협정 등의 이행을 위하여 필요한 규제, ③ 국가의 질서유지, 국민의 생명·안전과 직접적으로 관련이 있는 규제, ④ 경쟁촉진·환경보호 등과 관련된 규제로서 사회적 편익이 매우 큰 규제 및 ⑤ 행정질서벌 등 대통령령으로 정하는 규제를 신설·강화하려는 경우에는 규제비용총량제를 적용하지 아니할 수 있도록 하는 것이 바람직 할 것이다. 특히, ③~⑤에 해당하는 규제의 경우에는 규제비용총량제 적용 예외를 보다 신중하게 검토하여야 한다는 점에서 규제개혁위원회가 그 적용여부를 심의하도록 하는 것이 필요할 것이다.¹⁹⁾

또한 인허가, 신청 서류의 제출, 정부에의 보고·신고의 의무 등을 통해 행정이 경제에 부과하는 규제부담은 규제비용과 관계하나,²⁰⁾ 규제의 특성상 규제비용을 명확하게 산출하기 어려운 경우가 있는바, 이때에는 규제를 등급으로 구분하여 그에 상응하는 기존규제를 정비할 수 있도록 하는 방안을 함께 고려하여야 할 것이다. 그 밖에 규제비용의 범위·산정방법, 기존규제의 정비절차 등 규제비용의 총량관리에 필요한 사항 등을 구체적으로 적시하여 제도의 실효성을 확보할 수 있는 방안을 함께 모색하여야 할 것이다.

V. 한계와 전망

규제일몰제와 규제(비용)총량제는 규제개혁을 위한 수단으로서 상호 연계성을 가지는 제도적 장치이다. 다만, 규제일몰제의 경우 각 단위별 시행에 있어서 많은 한계가 노정되어 있는 제도로써 그 활성화에 있어서도 한계를 가지는 제도이다. 규제(비용)총량제 역시 규제를 양적 기준으로 정리할 수 있는 것인지에 대한 사회적 논의와 합의가 선행되어야 한다는 점에서 보다 신중한 고려가 필요할 것으로 보인다.

규제개혁의 일환으로 도입된 규제영향분석 역시 각계의 긍정적인 평가에도 불구하고 많은 문제와 한계를 노출하고 있는 것과 같이 우리 사회가 가지고 있는 실질적인 규제개혁의 시도와 노력과는 별도로 새로운 제도의 도입을 통하여 문제를 해결하고자 하는 것은 또 다른 새로운 문제를 노정하는 것이 될 수 있다는 점에서 보다 신중한 고려가

19) 적용예외에 대하여는 영국 역시 EU 규정, 국제규범, 재정위기 해결을 위한 재정조치, 시민사회 위기에 대응하기 위한 조치, 왕실에 대한 내용, 12개월 미만으로 적용되는 규정, 자동일몰 규정, 수수료, 비용보전 차원에서 부과되는 부담금, 정부계약, 법원의 판결, 환경세 등은 이를 제외하고 있다(이혁우, 앞의 보고서, 30-31쪽.).

20) OECD 編/山本哲三 譯, 世界の行政簡素化政策, 概要 參照.

요청된다.

현재 우리나라의 제도개혁은 방안의 유무가 아니라 그 실행의 성과를 실질적으로 공유할 수 있는가에 달려 있다는 점에서 제도를 통한 문제해결에 많은 한계가 부여되고 있음을 알 수 있다. 따라서 규제개혁 역시 개혁을 위한 공감대가 형성되고 이를 우리 사회의 성숙을 위한 단계적 노력을 반영하는 것이 아니라, 단순히 외국의 제도적 내용을 벤치마킹하거나 카피하여 기존 제도 또는 관행과의 충돌로 인한 문제점만을 노정하는 제도가 되지 않도록 보다 많은 고려와 검토가 요청된다고 할 것이다.

이와 더불어 본질적으로 규제를 바라보는 관점에 있어서 시각의 전환이 요청되고 있는 실정이다. 즉, 규제는 ‘나쁜 것’ 혹은 ‘폐지되어야 할 것’이라는 인식이나 규제는 적을수록 좋다는 단순한 규제인식에서 벗어나서 규제가 가지는 본질을 명확히 파악하여 규제합리화 및 규제형평의 관점에서 접근하는 노력이 필요하다. 이러한 시각의 변화를 요청하는 것은 규제철폐(혹은 완화)의 결과 나타나는 국가적·사회적 비용을 또 다른 규제로 보완하는 악순환의 과정을 탈피하고자 하는 것이다. 이를 위하여 정확하고 객관적인 규제효과와 결과를 분석하는 것은 필요하며, 규제(비용)총량제는 좋은 출발점의 제안이라는 것을 부인하기 어려우며, 규제일몰제 역시 규제합리화를 위한 전제적 조건으로 활용할 수 있을 것이라 판단된다.

참고문헌

1. 단행본

- 국무조정실, 규제영향분석서 작성 지침, 서울: 2013.8.
- 규제개혁위원회, 행정규제 개념 및 판단기준 개정안, 서울: 2010.6.10.
- _____, 2012 규제개혁백서, 서울: 2012.
- 대한상공회의소, 규제일몰제 시행평가와 개선방안 보고서, 서울: 용역보고서, 2007.2.26.
- 박영도, 규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안, 서울: 한국법제연구원, 2011.10.30.
- _____, 입법학입문, 서울: 법령정보관리원, 2014.
- 윤석진 외, 원칙허용 인허가제도 도입 관련 법령입안심사기준의 도출을 위한 연구, 서울: 법제처, 2012.
- _____, 외, 원칙허용 인허가제도 관련 법리적 심화 연구를 통한 법령입안 심사기준의 도출, 서울: 법제처, 2012.
- 이세정, 행정규제기본법 개정을 위한 연구, 서울: 국무조정실 용역보고서, 2014.
- 이혁우, 영국의 규제비용총량제가 한국의 규제개혁체계에 주는 시사점, 서울: 전국경제인연합회 보고서, 2013.
- 최병선, 정부규제론, 서울: 법문사, 2013.
- 홍준형, 행정법총론, 서울: 한울아카데미, 2001.
- OECD 編/山本哲三 譯, 世界の行政簡素化政策, 日本經濟評論社, 2008.

2. 학술지

- 김유환, “행정규제기본법의 입법내용의 개요-분석과 평가”, 고시계 제42권 제9호, 서울: 고시계사, 1997.10, 99-117쪽.
- 박수현, “미국의 규제영향분석제도에 관한 고찰”, 입법평가연구 창간호, 서울, 한국법제연구원, 2009.6, 85-126쪽.
- 이혁우, “규제의 개념에 관한 소고”, 행정논총 제47권 제3호, 서울대학교 행정대학원, 2009, 335-358쪽.
- 정용덕, “자유시장경제와 정부규제: 연구문제의 선정”, 한국행정학보 제18권 제2호, 서

을: 한국행정학회, 1984.12, 597-619쪽.

第2次臨時行政改革推進委員會, 「公的規制の緩和等に関する答申」, 1988. 12.1.

HM Government, “Next Steps on Regulatory Reform”, July 2007.

HM Government, “One-in, One-out: Statement of New Regulation”, 2011.

HM Government, “One-in, Two-out: Statement of New Regulation”, 2013.

HM Government, “One-in, One-out(OIOO) Methodology”, 2011.

Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 2001.11.13.

UK Standard Cost Model Manual, published 29 September 2005.

3. 전자문헌

국가경쟁력강화위원회, <community.klaw.go.kr/PO/fileDownload.do?flSeq=548&dldCfmNo>, (선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대도입방안, 제10차 회의자료), 검색일: 2009.01.29.

<https://www.betterregulation.ie/eng/Publications/Mandelkern_Group.pdf>

규제개혁위원회, 규제정보포털, <<https://www.better.go.kr/>>

[Abstract]

Current Status and Prospects of Regulatory Reform

—Focused on Schemes for Expansion of Sunsetting Regulation and
Introduction of One-in One-out Rule—

Kang, Hyun-Cheol*

The introduction of regulatory reform has been recently discussed in the Republic of Korea. What is intended in this study is to further the discussion on the direction-settings for regulatory reform in this country and the amendment of the Framework Act on Administrative Regulations. First of all, the fundamental principles of administrative regulations have been examined, based on conceptual discussions of administrative regulations. In principle, the definitions in the Framework Act mentioned above have been adopted to define the concept of administrative regulations, and fundamental principles, including the principle of prohibition of violation of essential aspects of fundamental rights and the principle of proportionality, as well as the responsibilities of the State and local governments have been reviewed with regard to fundamental principles, based on the principle of legality in regulations. Based on such discussions, the appropriateness and validity of sunseting regulation and the One-in One-out Rule have been also examined.

Sunsetting regulation is a system under which the effective period of a regulation is specified beforehand and a scheme for realizing an efficient government by inducing voluntary regulatory reform and by enhancing the accountability and reliability of public administration. This system has been introduced by expressly providing for the stipulation of the effective period of each regulation in the Framework Act. Although sunseting regulation has significance in that it is a system for regulating authorities' active response to regulations, it is true that the effect

* Research Fellow, Korea Legislation Research Institution

of its institutional basis is doubtful, compared with the cost and time required for evaluation. In order to solve such a problem, this study proposes to secure the practicability of sunset regulation under the ‘principle of sunset in principle and extension in exceptions’ and presents a scheme to enhance the effectiveness of the system by clarifying the applicable areas, rather than applying sunset to all regulations.

With respect to the One-in One-out Rule, the details of the system in the United Kingdom, the progenitor of the system, have been reviewed by referring to its implementation process, etc., and schemes for systematization have been sought with the outcome of the review. The term ‘규제총량제 (or regulatory total amount (cost) system)’ in Korean is a translation of the One-in One-out Rule (OIOO) of the United Kingdom, which is a scheme for systemizing the direction-setting for regulatory reform under the rule of ‘Regulatory Abolition First, Regulatory Legislation Later.’ In the course of this study, it has been found that regulations in the United Kingdom are classified into two categories: Regulations to which the One-in One-out Rule is applicable and regulations to which the One-in One-out Rule is not applicable, and that the total amount of cost is determined and applied to relevant matters, taking such factors into consideration. Based on such outcome, schemes for systematic introduction into the Republic of Korea have been examined in this study. Matters necessary for laying a foundation for the establishment of the system have been examined by comprehensively exploring not only issues arising in connection with the direction-setting for the amendment of the Framework Act, which has been discussed on the introduction of the system, but also problems ensuing from the introduction of the system.

[Key Words] regulatory reform, sunset regulation, Regulatory Total Amount System (One-in One-out Rule), administrative regulations, Framework Act on Administrative Regulations